VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 127)
z dnia 22 kwietnia 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 127)

22 kwietnia 2015 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłe przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 45/14, K 21/14, SK 57/13, K 47/13, P 79/14.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych, **Paweł Daniluk, Andrzej Herbet, Katarzyna Miaskowska- Daszkiewicz, Agnieszka Tomaszewska** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dziennego są jakieś uwagi? Nie słyszę uwag. Uznaję porządek dzienny za przyjęty.

Zaczynamy od sprawy o sygn. akt K 45/14 pana posła Stanisława Piotrowicza. Ponieważ pan poseł jest właśnie na spotkaniu w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Paweł Daniluk:

Przedmiotem kontroli w sprawie o sygn. akt K 45/14 jest art. 10 § 1 ustawy – Kodeks wykroczeń. Przepis ten stanowi: „Jeżeli czyn będący wykroczeniem wyczerpuje zarazem znamiona przestępstwa, orzeka się za przestępstwo i za wykroczenie, z tym że jeżeli orzeczono za przestępstwo i za wykroczenie karę lub środek karny tego samego rodzaju, wykonuje się surowszą karę lub środek karny. W razie uprzedniego wykonania łagodniejszej kary lub środka karnego zalicza się je na poczet surowszych".

Przytoczona regulacja normuje sytuację, w której ten sam czyn tego samego sprawcy wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa i wykroczenia, i zgodnie z konstrukcją przyjętą w kwestionowanym przepisie taki zbieg ujmowany jest jako tzw. idealny zbieg wykroczenia z przestępstwem, co oznacza, że wskutek jednego czynu mamy do czynienia de iure z dwoma lub więcej czynami uznanymi przez ustawę albo za przestępstwo, albo za wykroczenie. Konsekwencją przyjęcia w art. 10 § 1 Kodeksu wykroczeń takiej konstrukcji jest prowadzenie w przedmiocie tego samego ontologicznie czynu dwóch postępowań; jednego postępowania w odniesieniu do tego czynu kwalifikowanego jako wykroczenie i to postępowanie toczy się w trybie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Postępowanie w odniesieniu do tego samego czynu kwalifikowanego jako przestępstwo toczy się w trybie Kodeksu postępowania karnego. W obu tych postępowaniach autonomicznie orzeka się kary i środki karne.

Rzecznik praw obywatelskich, który jest wnioskodawcą w niniejszej sprawie, zarzuca, że art. 10 § 1 Kodeksu wykroczeń w zakresie, w jakim dopuszcza stosowanie wobec tej samej osoby za ten sam czyn odpowiedzialności za przestępstwo i za wykroczenie, jest niezgodny z art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 4 ust. 1 Protokołu nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i z art. 14 ust. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Ze wskazanych wzorców kontroli rzecznik praw obywatelskich wyprowadza zasadę *ne bis in idem*, która, najogólniej rzecz ujmując, wyraża zakaz podwójnego karania tej samej osoby za ten sam czyn.

W projekcie stanowiska przyjmujemy, że zarzuty RPO należy w pełni podzielić. Niewątpliwie trafnie zdekodował on treść normatywną kwestionowanego przepisu. Rzeczy-

wiście jest tak, że ten sam ontologicznie czyn, który zachodzi w rzeczywistości, na skutek zastosowania kwestionowanej regulacji z mocy prawa traktowany jest jako dwa odrębne czyny. Konsekwencją tego są dwa odrębne postępowania w przedmiocie tego samego czynu, dwukrotne wydawanie wyroku, dwukrotne ponoszenie odpowiedzialności represyjnej i ostatecznie dwukrotne orzekanie wobec tego samego sprawcy za ten sam czyn kar i środków karnych.

Trzeba zauważyć, ujmując sprawę skrótowo, że obowiązujące przepisy prawa przewidują pewne mechanizmy łagodzenia ponoszenia podwójnej odpowiedzialności karnej za ten sam czyn, jednak dotyczą one przede wszystkim kwestii postępowania wykonawczego już po orzeczeniu kar i środków karnych w dwóch postępowaniach. Natomiast z zasady *ne bis in idem*, w szczególności uregulowanej w standardach międzynarodowych, wynika nie tylko zakaz podwójnego karania, ale już zakaz prowadzenia podwójnego postępowania karnego wobec tego samego czynu i dlatego należy podzielić stanowisko rzecznika praw obywatelskich o niezgodności kwestionowanego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę. Konsekwencją uznania wniosku rzecznika praw obywatelskich byłaby tylko zmiana Kodeksu wykroczeń?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, rzecznik nie wskazuje sposobu rozwiązania tego problemu konstytucyjnego. Natomiast rozwiązań jest bardzo dużo. Przypomnę, że swego czasu dyskutowaliśmy na ten temat na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, kiedy rozważana była propozycja zgłoszenia zmiany legislacyjnej. Ta dyskusja zakończyła się postulatem wystąpienia do Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego działającej przy ministrze sprawiedliwości. Miało tę kwestię dalej koordynować Biuro Legislacyjne. Ja nie wiem, jak to się skończyło. Powtarzam, rozwiązania mogą być różne. Można postulować zmiany w Kodeksie postępowania karnego, czyli wskazać jakąś dodatkową podstawę umorzenia albo odmowy wszczęcia postępowania. Można nowelizować Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, można nowelizować Kodeks wykroczeń, na przykład poprzez zmianę definicji wykroczenia. Rozwiązań jest, mówiąc kolokwialnie, bez liku.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przypominam sobie, że zajmowaliśmy w tej sprawie stanowisko, nawet było stanowisko do Trybunału Konstytucyjnego. Ale teraz przyglądam się temu projektowi stanowiska. Jeśli wobec osoby, która popełniła dany czyn, zapadnie postanowienie na podstawie Kodeksu wykroczeń, a potem ta osoba miałaby odpowiadać na przykład w wyniku postępowania z oskarżenia prywatnego, to postępowanie z oskarżenia prywatnego powinno być umorzone, czy nie? To jest sprawa tego, jak te przepisy powinny w przyszłości wyglądać.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

To, o czym wspomniał pan przewodniczy, to jeden z argumentów zwolenników utrzymywania takiej regulacji. Chodzi o to, że jeżeli dany czyn sprawcy wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa i wykroczenia i to przestępstwo ścigane jest na wniosek lub z oskarżenia prywatnego, a wniosek nie zostanie złożony, albo nie zostanie wniesiony prywatny akt oskarżenia, to zwolennicy tej regulacji mówią, że wtedy sprawca nie zostanie całkowicie bezkarny, bo może podlegać ukaraniu na podstawie Kodeksu wykroczeń. To jeśli chodzi o kwestię trybu prywatnoskargowego i wnioskowego. Natomiast w świetle standardów konstytucyjnych, które wydają się być jednoznaczne, ten argument konstytucyjności na pewno nie jest w stanie się obronić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Pan poseł Piotrowicz sygnalizował, że chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udziela panu posłowi rekomendacji.

Kolejna sprawa to sprawa …, przepraszam, czy pan poseł Chmielewski mógłby teraz zreferować swoją sprawę? Tak. Wobec tego proszę, pani pośle.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Sprawa o sygn. akt K 21/14 została zainicjowana wnioskiem rzecznika praw obywatelskich z 6 października 2014 r. Dotyczy ona stwierdzenia niezgodności, według rzecznika, art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim ustala w pierwszym przedziale skali podatkowej kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556 zł 02 gr, jako sprzeczny z art. 2 i art. 84 Konstytucji.

Mówiąc bardzo ogólnie, zdaniem rzecznika rozbieżność między prawem podatkowym a prawem, które normuje kryterium ubóstwa, jest sprzecznością w systemie prawnym i narusza zasadę sprawiedliwości społecznej oraz zasadę sprawiedliwości podatkowej, gdyż inna kwota obowiązuje w naszym systemie dla uznania kogoś za tego, który jest niezdolny do przeżycia z własnych dochodów, a inna kwota jest zwolniona z opodatkowania podatkiem dochodowym.

Biorąc pod uwagę, kontrolę, którą przeprowadzi Trybunał Konstytucyjny, trzeba zwrócić uwagę na dwie sprawy. Z jednej strony mówimy o art 2 Konstytucji, który stanowi: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Jest to norma generalna i w stanowisku przedstawiono elementy, na które zawsze trzeba zwrócić uwagę, a Trybunał zawsze zwraca uwagę. Jednym z elementów, który wywodzi się z tej normy, jest to, że w katalogu wartości konstytuujących sprawiedliwość społeczną mieści się tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, a także prawo obywateli i wybranych ich przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej w drodze demokratycznego uchwalania ustaw. Z drugiej strony mamy do czynienia z zasadą z art. 84 Konstytucji, czyli z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Ona jest już skonkretyzowana w naszej ustawie zasadniczej i wprowadza poprzez zapis: „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów publicznych, w tym podatków określonych w ustawie”, powszechność ponoszenia podatków przez obywateli i równość.

Patrząc przez pryzmat tych dwóch zamieszczonych w konstytucji kryteriów kontroli, trudno dopatrzeć się wprost bezpośredniego powiązania, które musiałoby istnieć pomiędzy systemem podatków a systemem polityki społecznej. Nasz system podatkowy zawiera dwie skale podatkowe – 18% dla dochodów do 85 528 zł oraz określoną kwotę 14 839,02 zł plus 32% od kwoty dochodów przekraczających kwotę 85 528 zł – w których ujmuje się kwotę wolną od podatku w wysokości około trzech tysięcy złotych. Wszyscy jesteśmy tak samo traktowani w ramach prawa daninowego, podatkowego, a więc trudno tu dopatrzeć się naruszenia zasady z art. 84 Konstytucji. System podatkowy wprowadza wiele ulg i zwolnień od podatku, które mają cel społeczny – m.in. ulga prorodzinna, ostatnio przez nas nowelizowana – i które w efekcie zmniejszają stopę opodatkowania w sposób bardzo istotny. Trudno się więc dopatrzeć niezgodności, którą wprost i zdecydowanie pokazuje rzecznik praw obywatelskich. Stwierdza on, że nie powinno być innej kwoty wolnej od podatku niż kwota, która mówi, że ktoś ma prawo do środków z pomocy społecznej, a to jest kwota około sześciu tysięcy złotych. A więc różnica wynosi mniej więcej 100%.

Stanowisko, które przedstawiamy i z którym się zgadzam, jest takie, aby stwierdzić, że przepis art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji. Proszę, aby Komisja takie stanowisko przyjęła.

Jest z nami autor projektu stanowiska, więc jeżeli będą szczegółowe pytania, to postaramy się udzielić odpowiedzi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie słyszę.

Mamy do czynienia z sytuacją, kiedy z jednej strony interwencja rzecznika praw obywatelskich w obronie osób najbiedniejszych wydaje się słuszna. Pozostaje tylko pytanie, czy to jest właściwa droga? Czy o tym powinna rozstrzygać merytoryczna treść ustawy, czy badanie tego przepisu pod kątem zgodności z konstytucją. Niewątpliwie uznanie tego przepisu za niezgodny z konstytucją może prowadzić do sytuacji, w której wiele innych

rozwiązań podatkowych mogłoby zostać zaskarżanych jako niezgodne z konstytucją. Jest tu pewien problem.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła przy 12 głosach za, 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Czy Biuro Analiz Sejmowych rozważało złożenie wniosku o umorzenie postępowania?

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Jeżeli mogę. Nie chcę odpowiadać za Biuro Analiz Sejmowych, ale analiza przeprowadzona w projekcie stanowiska, jak również, na co zwróciłem uwagę, taka rozdzielność dwóch systemów – z jednej strony systemu podatkowego, który musi być powszechny i równy, a z drugiej strony systemu społeczno-gospodarczego, który nie musi się wprost odnosić do prawa podatkowego, ale musi być gwarantowany przez prawo podatkowe, żeby mógł być stosowany i wykonywany, na co pan przewodniczący zwrócił uwagę, moim zdaniem, daje wprost podstawę do zajęcia stanowiska merytorycznego. Natomiast wniosek o umorzenie musiałby wywołać dyskusję, która jest zbędna. Mnie przekonuje to, co przedstawiono w projekcie stanowiska, i uważam, że nie powinniśmy uciekać od dyskusji o kwestiach społecznych, ale równocześnie powinniśmy je rozwiązywać przez stanowienie prawa nie burzącego systemu, który daje podstawę państwu do działania z wykorzystaniem środków zgromadzonych przy równym i powszechnym systemie podatkowym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli, panie pośle, nie chce pan szukać sprawiedliwych podatków?

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Tak się złożyło, że wczoraj zapoznałem się z sondą, z której wynika, że większość polskich obywateli uważa, iż trzeba je płacić, tyle tylko że potem w sposób odpowiedni trzeba je wykorzystywać. Wszyscy uznajemy podatki nie tyle za niesprawiedliwe, co za uciążliwe. Dzisiejszy system podatkowy ewaluował i dzisiaj nie jest już tak skomplikowany, w sensie zasad, jak był kiedyś, a jednocześnie wprowadzone ulgi i wiele zwolnień podmiotowych powodują, że podarki nabierają coraz bardziej cech sprawiedliwości społecznej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, moje pytanie było trochę podchwytliwe.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Wiem, ale chcę podkreślić, że z budżetu państwa w ramach ulgi prorodzinnej będziemy zwracać, chociaż może wypłacać środki tym rodzinom, które nie są w stanie wypracować z własnych podatków, czyli będziemy wspierać rodziny z budżetu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan poseł chce reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym, bo na tym skończyliśmy?

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Wobec zapewnienia pana posła, że mimo wszystko będzie dążył do sprawiedliwych podatków, uznaję, że Komisja udzieliła panu posłowi rekomendacji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy. Zgłosił się pan poseł Borys Budka, bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Krystyna Pawłowicz (PiS):

A sprawa pani poseł Bartuś?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani poseł Barbara Bartuś przedstawi swoją sprawę zaraz po panu pośle Budce.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, nie wiedziałam, że trzeba się zgłaszać, a za chwilę rozpoczyna się posiedzenie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Poseł Borys Budka(PO):

Ja ustąpię pani poseł miejsca, nie ma najmniejszego problemu. Bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, moja sprawa jest krótka, bo wnosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Ja z tym projektem stanowiska całkowicie się zgadzam.

Sprawa o sygn. akt SK 57/13 dotyczy skargi konstytucyjnej osoby fizycznej o stwierdzenie, że art. 1 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw w zakresie, w jakim wydłuża termin przedawnienia należności z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne z 5 do 10 lat jedynie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W tej sprawie następuje kumulacja przesłanek przemawiających za niedopuszczalnością jej merytorycznego rozpoznania. O tym piszemy szczegółowo w stanowisku, począwszy od tego, że w skardze została zarzucona niegodność z konstytucją ustawy nowelizującej, nie głównej ustawy, nie art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, która była podstawą wydania decyzji. Skarżący zarzucił niekonstytucyjność ustawy nowelizującej.

Jaki jest stan faktyczny? W 2010 Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Krakowie wydał decyzję określającą należności z tytułu składek, czyli zaległości, które powstały w latach 1999–2004. Skarżący złożył odwołanie, sąd utrzymał decyzję w mocy, skarżący złożył apelację, decyzja została utrzymana i wtedy skarżący złożył skargę konstytucyjną. Więc droga sądowa została wyczerpana. Skarżący podnosi niezgodność wydłużenia terminu jedynie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do dochodzenia roszczeń do 10 lat w sytuacji, gdy płatnik może otrzymać zwrot od ZUS tylko w ciągu 5 lat. Chodzi o tę nierówność.

Tak naprawdę to skarga konstytucyjna dotyczy art. 24 ust. 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych w brzmieniu z czasu, kiedy była wydawana decyzja określająca. Starając się rozpatrzeć tę skargę w kontekście niezgodności art. 24, należy stwierdzić, że główną przesłanką, na której opiera się skarga, jest ta nierówność. Skarżący nie stwierdza, że termin 10-letni jest za długi, tylko że jest ta nierówność i że płatnik też powinien mieć możliwość dochodzenia roszczeń przez taki sam okres, czyli nie wskazuje swoich praw, które zostały naruszone, tylko zarzut ma charakter hipotetyczny.

Kolejna sprawa, która się z tym wiąże, to jest to, że Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie już orzekał. Orzekł, że było to niezgodne z konstytucją i w międzyczasie nastąpiła zmiana przepisów, dlatego my wnosimy o to, aby umorzyć postępowanie ze względu na niemożność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, czyli ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Prokurator generalny też wnosi o umorzenie, ale ze względu na zbędność wydania orzeczenia. Bez względu na to jest tyle przesłanek umorzenia postępowania, że my wnosimy o umorzenie bez rozpatrywania merytorycznego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy Biuro Analiz Sejmowych chce coś dodać?

Ekspert z BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Rzeczywiście, jak przedstawiła to pani poseł, w tej sprawie doszło do kumulacji przesłanek, które skłoniły nas do sformułowania wniosku o umorzenie postępowania. Kumulują się przesłanki wskazujące zarówno na niedopuszczalność orzekania, przede wszystkim ze względu na brak prawa podmiotowego. Skarżący wywodzi to prawo z art. 64 ust. 2 Konstytucji, który wskazuje na prawo do przedawnienia, którego wprowadzenie tak naprawdę mieści się w szerokim zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy. Z drugiej strony, jak podniosła pani poseł, dochodzi do przesłanki, która uzasadnia zbędność wydania wyroku ze względu na wydanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który to wyrok wszedł w życie 15 czerwca 2010 r. W wyniku tego wyroku został derogowany art. 24 ust

7 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który zakładał 5-letni okres dochodzenia zwrotu nienależnie opłaconych składek od ZUS na rzecz ubezpieczonego czy płatnika. Z tego względu dezaktualizuje się problem podniesiony w skardze konstytucyjnej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pani poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyby Trybunał zdecydował się na rozpatrzenie tej sprawy na rozprawie?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła pani poseł rekomendacji.

Kolejna sprawa to sprawa o sygn. akt K 47/13, pan poseł Borys Budka. Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Borys Budka(PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, sprawa o sygn. akt K 47/13 to wniosek grupy posłów, który dotyczy nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dokonanej w 2009 r. Przypominam, że w 2008 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności części przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, przede wszystkim tzw. przepisów uwłaszczeniowych, choć ta nazwa używana jest w cudzysłowie, czyli przepisów dotyczących przekształceń spółdzielczego lokatorskiego i spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo odrębnej własności.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt P 16/08 orzekł o odroczeniu wejścia w życie tego wyroku o rok. Sejm dzień przed wejściem w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, w grudniu 2009 r., znowelizował ustawę o spółdzielniach mieszkaniowych w ten sposób, że przyjął prawie analogiczne rozwiązania dotyczące tzw. przekształceń czy roszczeń, czy praw do przekształcenia prawa spółdzielczego w prawo własności. Niemniej jednak doszło do istotnej z punktu widzenia badania konstytucyjności tych przepisów zmiany, a mianowicie dodano w art. 1 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych paragraf 1 z indeksem 1, o ile pamięć mnie nie myli, który expressis verbis wyraził stanowisko ustawodawcy, że spółdzielnie mieszkaniowe nie mogą uzyskiwać korzyści majątkowych kosztem swoich członków.

W tej sytuacji, zdaniem Biura Analiz Sejmowych, które ja całkowicie podzielam, doszło do swego rodzaju nowego kontekstu normatywnego tych przepisów, dlatego że wyraźnie ustawodawca wskazał, iż spółdzielnie mieszkaniowe to osoby prawne, które nie są klasycznymi przedsiębiorcami, one działają w interesie swoich członków. Zostało to wzmocnione w ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych. Stwierdzono, że nie można traktować spółdzielni mieszkaniowych jako swego rodzaju czy potencjalnego dewelopera, który na swoich członkach ma zarabiać.

Otóż sytuacja, która powstałaby, gdyby te przepisy miały być derogowane z polskiego systemu prawnego, oznaczałaby, że osoby, które nie zdążyły skorzystać z tzw. uwłaszczenia czy też nie skorzystały z przekształceń praw do lokali, nie mogłyby z tego skorzystać. Co więcej, w obowiązujących przepisach ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, które zostały wprowadzone dużą nowelizacją w 2007 r., niejako zrównano nawet to najsłabsze prawo spółdzielcze, czyli lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, w zakresie wartości, powiem kolokwialnie, z prawem spółdzielczym. Dlaczego? Dlatego że teraz, nawet jeżeli mamy do czynienia z wygaśnięciem tego prawa na skutek wykluczenia czy wykreślenia członka spółdzielni mieszkaniowej, to i tak lokal musi być sprzedany w drodze przetargu. Spółdzielnia może zaspokoić się jedynie poprzez potracenie zobowiązań członka względem spółdzielni. Dlatego też ewolucja prawa spółdzielczego w zakresie prawa do lokalu w Polsce jest widoczna, choć grupa posłów wnioskodawców zdaje się nie dostrzegać tego wątku, a zdaniem Biura Analiz Sejmowych, które ja podzielam, na zaskarżone przepisy trzeba patrzeć w szerszym kontekście normatywnym.

Tak naprawdę spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym, ale de facto trudno jest mówić, że spółdzielnia mieszkaniowa pozostaje nadal właścicielem. Spółdzielnia jest właścicielem budynku, ale to, co ten budynek wypełnia, czyli prawa do lokali de facto powoduje, że nie można mówić nawet o ograniczeniu prawa własności, tylko tak naprawdę o pozbawieniu prawa własności, bo nie ma już mowy o wygaśnięciu tego prawa na skutek wykluczenia z członkostwa czy wykreślenia. O tym orzekł Trybunał Konstytucyjny na początku pierwszej dekady naszego wieku, stwierdzając, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, mimo iż jest ograniczonym prawem rzeczowym, de facto zrównane jest z prawem własności. Ono podlega egzekucji, podlega dziedziczeniu, może być obciążone hipoteką. W związku z tym wzmocnienie pozycji członków spółdzielni mieszkaniowych posiadających lokatorskie spółdzielcze prawo do lokalu czy osób, które posiadają spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, jest w ujęciu historycznym wzmocnieniem, które ma na celu przejście z własności spółdzielczej we własność prywatną. Nie zmienia tego faktu to, na co powołują się wnioskodawcy, że majątek spółdzielni stanowi własność jej członków. Jak powiedziałem, nie można tu mówić o wywłaszczeniu w zakresie tych praw.

Zdaję sobie sprawę, że batalia przed Trybunałem może być dosyć ciężka, bo Trybunał już raz orzekał o tych przepisach, ale jestem głęboko przekonany, że to, co zrobił Sejm w 2009 r., a powołujemy się tu na wypowiedzi członków naszej Komisji – pani poseł Ligii Staroń, pana posła Łukasza Zbonikowskiego – w dyskusji w Komisji Infrastruktury, to były słuszne decyzje, dlatego że pewnych zmian nie jesteśmy w stanie powstrzymać. Spółdzielnie mieszkaniowe nie są podmiotami komercyjnymi jak jakiś deweloper, któremu coś się odbiera.

Zwracam uwagę na to, że mówimy o sytuacjach, kiedy można przekształcić prawo do lokalu po spełnieniu określonych ustawowych przesłanek, przede wszystkim po spłacie kosztów budowy lokalu i spłacie zobowiązań wobec spółdzielni. Dlatego, wskazując na nieadekwatność wzorca z art. 21 ust. 2 Konstytucji, Sejm wnosi o uznanie zgodności z art. 2 i art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji tzw. przepisów przekształceniowych. W pełni się z tym zgadzam, podzielam to stanowisko i jestem gotowy bronić go w Trybunale.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Czy z akt wynika, kto jest wnioskodawcą?

Poseł Borys Budka(PO):

Grupa posłów SLD?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A kto jest ich reprezentantem?

Poseł Borys Budka(PO):

Nie sprawdzałem.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Pan poseł zadeklarował chęć reprezentowania Sejmu w Trybunale. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja udzieliła rekomendacji panu posłowi Borysowi Budce.

I ostatnia sprawa, sprawa o sygn. akt P 79/14. Sąd zadał pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu, czy art. 386 § 6 zdanie pierwsze ustawy – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie, w jakim umożliwia sądowi odwoławczemu wydanie wiążących sąd pierwszej instancji wskazań co do dalszego postępowania zawierających treść merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, jest zgodny z art. 176 ust. 1 Konstytucji.

My proponujemy umorzenie postepowania, ale gdyby Trybunał tego wniosku nie uwzględnił, wnosimy o uznanie, że wskazany przepis jest zgodny z przywołanym wzorcem konstytucyjnym.

Przepis art. 386 § 6 k.p.c. stanowi: „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku sądu drugiej instancji wiążą zarówno sąd,

któremu sprawa została przekazana, jak i sąd drugiej instancji, przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Nie dotyczy to jednak wypadku, gdy nastąpiła zmiana stanu prawnego".

Wnosimy o umorzenie postępowania, dlatego że zdaniem Biura Analiz Sejmowych, a ja podzielam to zdanie, jest to pytanie związane ze stosowaniem prawa, a nie wadliwością przepisu. Przepis jest powszechnie stosowany i nie budzi poważniejszych kontrowersji.

Stan faktyczny jest dość interesujący. Sąd drugiej instancji, uchylając postanowienie sądu pierwszej instancji, napisał wprost, iż sąd pierwszej instancji, rozpatrując sprawę ponownie, powinien wydać klauzulę wykonalności. Takie sformułowanie jest zawarte w orzeczeniu. Sąd pierwszej instancji uznał, że jest przymuszony do określonego zadania, lecz wywiódł z tego nie to, że sąd drugiej instancji przekroczył swoje kompetencje, swoje uprawnienia, gdyż nie są to wskazania, a może to być ingerencja w niezawisłość sędziowską, tylko sformułował zarzut, że to przepis jest wadliwy, a z tym się zgodzić nie można. Sąd rejonowy, powtórnie rozpatrując tę sprawę, powinien postępować zgodnie z obowiązującą konstytucją, z obowiązującymi przepisami, dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów, która umożliwi mu wydanie rzeczowego i sprawiedliwego orzeczenia.

Chcę zapytać Biuro Analiz Sejmowych, abstrahując od tej sprawy. Ta sprawa dotyczy dokumentu i to może być wyjaśnione w powtórnym postępowaniu, bo sąd może zażądać oryginału tego dokumenty, albo jeszcze raz przeprowadzić dowód z kserokopią tego dokumentu i miejscami zakreślonymi. Jednak sąd mógłby dojść do wniosku, że jednak nie należy wydać klauzuli wykonalności. Teraz, gdyby sprawa była rozpatrywana powtórnie przez sąd drugiej instancji, to czy sąd może, choć to pytanie retoryczne, bo moim zdaniem może, ale sąd drugiej instancji nie będzie badał tej sprawy szczegółowo, tylko uchyli to postanowienie ze względu na niewykonanie wytycznych.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Panie przewodniczący, my wychodzimy w stanowisku z takiego założenia, na którym opiera się wniosek o umorzenie postępowania, że z tej normy nie można wywieść, iż sąd drugiej instancji przy uchylaniu orzeczenia ma jakikolwiek wpływ na merytoryczne rozstrzygnięcie.

W tej sprawie po wydaniu orzeczenia przez sąd okręgowy sąd rejonowy, ponieważ sam miał zastrzeżenia i wątpliwości odnośnie do tego, czy cytowana w pytaniu treść stanowi de facto wytyczną, wystąpił z postanowieniem o wykładnię orzeczenia. Sąd okręgowy odmówił wykładni. Biorąc pod uwagę treść i orzecznictwo Trybunału odnośnie do tego, co ta norma w sobie zawiera, należy założyć, że nie można dawać sądowi pierwszej instancji wskazówek merytorycznych odnośnie do przyszłego orzeczenia. W tej sytuacji sąd pierwszej instancji najprawdopodobniej po raz kolejny oceni w ten sam sposób dowód i odmówi nadania klauzuli wykonalności. Sprawa ponownie trafi do sadu okręgowego i ciężko jest mi powiedzieć, jakie będzie orzeczenie sądu okręgowego.

Poseł Stanisław Chmielewski (PO):

Będzie inny skład orzekający.

Ekspert z BAS Agnieszka Tomaszewska:

Z akt nie wynika, że to wskazanie jest de facto wytyczną. Sąd drugiej instancji nie wskazał, że to jest wytyczna, więc jaka będzie decyzja sądu drugiej instancji, ciężko jest przewidzieć. Czy wówczas sąd drugiej instancji stwierdzi, że sąd pierwszej instancji działał zgodnie z zasadą swobody oceny dowodów i takie zapadło rozstrzygnięcie, czy też ponownie uchyli wyrok?

Inną sprawą jest to, czy w tego typu sytuacjach, przy odmiennej ocenie dowodów przez sąd drugiej instancji w ogóle było możliwe wydanie takiego a nie innego orzeczenia w sprawie, tylko opierając się na odmiennej ocenie dowodu przez sąd drugiej instancji. Ale ocena orzeczenia wydanego przez sąd drugiej instancji w tej sprawie już nie leży w gestii ani Sejmu, ani Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, że dociekam, ale korzystam z obecności pana ministra. Mamy taką sytuację: sąd rejonowy uzna, iż ma racje, a sąd okręgowy będzie oczekiwał od sądu rejo-

nowego wykonania wytycznych. Jak długo ta sprawa może trwać, tym bardziej że już minęły 4 lata od momentu wydania wyroku w sprawie dotyczącej wierzytelności? Czy z tego, co państwo wiedzą, jest jakaś możliwa interwencja? Nie.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS Marzena Laskowska:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, opracowując projekt stanowiska mieliśmy świadomość sytuacji pewnego pata, w którym znalazł się sąd rejonowy. Żeby wesprzeć sąd w decyzji niezastosowania się do tych wytycznych, nie ze względu na to, że jest rożna ocena, tylko ze względu na to, że one nie wiążą się z tym przepisem k.p.c., sformułowaliśmy w sposób specyficzny alternatywną propozycję stwierdzenia zgodności przez wskazanie, jaka jest zawarta norma w przepisie k.p.c. Nie mogliśmy się posłużyć wersją zakresową, także tą negatywną, która byłaby potencjalnie najkorzystniejsza dla sądu, bo gdyby Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim dopuszcza sformułowanie odmiennej oceny dowodów, jest niezgodne z konstytucją, to wtedy sąd rejonowy miałby łatwą możliwość wyjścia z tego. Jednak jak wykazała analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego nie ma tam tego zakresu normy; takiego sensu normatywnego ona nie zawiera.

Potencjalnie można sobie wyobrazić, że gdyby Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, ale podobny wywód zdekodował w sposób analogiczny do tego, jak my to czynimy w swoim uzasadnieniu wobec treści art. 386 § 6 k.p.c., to sąd drugiej instancji być może nie uchyli wyroku i nie skieruje sprawy do ponownego rozstrzygnięcia przez sąd pierwszej instancji, tylko wyda wyrok drugiej instancji, co w okolicznościach faktycznych wydaje się, że byłoby jedynym słusznym rozwiązaniem. To znaczy, odmiennie oceniając materiał dowodowy, powinien był wydać wyrok sądu drugiej instancji, który to wyrok nadawałaby klauzulę wykonalności, a nie zmuszać do tego ponownie sąd pierwszej instancji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja też tak odczytałem to uzasadnienie i w pełni podzielam tę opinię, przy czym jestem zdumiony, że przy tak zdecydowanej postawie sądu drugiej instancji nie było wyroku reformatoryjnego. Sytuacja niezwykła, ale być może dotyczy ona stosunków międzyludzkich w wymiarze sprawiedliwości. Sądzę, że to będzie wystarczająca wskazówka dla sądu rejonowego.

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Proszę o przyjęcie protokołów posiedzeń Komisji od 97 do 125. Czy są jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Wobec niewniesienia zastrzeżeń stwierdzam, że protokoły zostały przyjęte.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.